Current Issue Review

87-11E

Child Care in Canada

Geneviève Ledoux
Political and Social Affairs Division

11 March 1987
Reviewed 27 April 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-01819/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/87-11-1987E

ISBN 0-660-12582-X

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHILD CARE IN CANADA*

ISSUE DEFINITION

Traditional two-parent one-income families are now in the minority. Other household patterns, such as one parent families, childless couples and two earner families, have recently become more usual. Accompanying this trend is a sharp increase in female participation in the labour force, particularly by mothers with children under the age of six. In 1967, 16.7% of these women were in the workforce; today, almost 20 years later, this is true of 56.4% of mothers with a child under three and 63.3% of mothers with a child aged three to five.

In 1985, there were approximately 712,000 children under the age of six whose parents worked or studied at least 20 hours a week, yet there were only an estimated 154,000 spaces in licensed group or family day care facilities. The shortage of child care services was pointed out by the 1970 Royal Commission on the Status of Women, which urged the establishment of a National Day Care Act to provide affordable and good quality care for children with parents working outside the home. In 1987, 17 years later, and one year after the tabling of the Report of the Task Force on Child Care, this remains one of the most controversial issues facing the nation.

---

* Contributions to this paper were made by Mildred J. Morton and Maureen Baker, of the Research Branch, Library of Parliament.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Evolution of Child Care Policies in Canada

Child care began to be a pressing issue during the 19th century. As neglected and delinquent children became more visible in the growing cities, some form of assistance was seen to be urgently required. Canada was also influenced by Britain's Poor Laws, directed at guaranteeing some form of institutional care for those children whose parents were unable to attend to their support. These first welfare policies had the major task of caring for children who might otherwise have been condemned to a life of vagrancy. Orphanages, foundling homes and children's homes run by churches or charitable organizations became the salvation of an increasing number of infants and children not cared for by their immediate families.

The institutions, supported through donations and volunteers, also helped children to develop some kind of skill while working for their board. The institutionalization of neglected and delinquent children gradually declined, however, as various studies in child psychology showed the advantages of rearing children in a family environment. Children's Aid Societies, spread across the country, began advocating the placement of children in foster homes instead of children's institutions, and by 1920 the latter had virtually disappeared.

It was during this period that the province of Manitoba initiated mothers' allowances directed to "morally upright women" with dependent children. It was not until 1945, however, that the federal government followed suit by implementing universal family allowances. Thus, for the most part, mothers forced to work had to make private arrangements for neighbours or relatives to look after their chilren. Churches and settlement houses provided some care for "neglected" children, but this was done as a charity.

In the 1920s the idea of public kindergartens (or nursery schools) began to attract interest. This new approach to day care had grown out of the European, more specifically German, idea that children

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

could benefit immensely from professional supervision and guidance in their early years. Some Canadian experiments were initiated at the end of the 19th century, but kindergardens were firmly established only some 20 years later, when public attention was focusing on reducing infant mortality and improving child rearing practices.

Nursery schools carried a social stigma, however, due to the popular belief that the married woman's career should be motherhood. The war effort, which gained momentum in 1942, changed this attitude, as more and more women were called upon to work in war industries. In order to facilitate the entry of women into the labour force, the government revised the Income Tax Act, allowing husbands to claim their working wives as dependants, regardless of their earnings. Most important, though, was the provision of nurseries for the children of women working in war industries. Public pressure forced the government to provide such nurseries and supervision of after-school activities in order to contain the spreading phenomenon of "latchkey" children.

In 1942, the provinces of Quebec and Ontario signed a cost-sharing agreement with the federal government to defray the capital and operating costs of day nurseries. They were the only provinces to make use of the Dominion-Provincial Wartime Day Nurseries Agreement. At first, the day nurseries were directed at women in "war industries", but in 1944, 25% of the spaces were made available for other working mothers. In Quebec, the child care program was not as extensive as that in Ontario, where more wartime child care facilities had been created. Moreover, federal funding in Ontario did not come to an end until April 1946, whereas Quebec nurseries were closed as early as October 1945. In 1946, a provincial Day Nurseries Act was also implemented in Ontario to authorize municipalities to provide day care with provincial cost sharing, although a significant decline in the number of nurseries was registered shortly after. The federal initiative had been first and foremost a temporary crisis measure. The withdrawal of funding which followed was in tune with the return of the traditional public perception of working women. Twenty years elapsed before federal funding was directed again at day care. Under the auspices of the Canada Assistance Plan, in 1966 the cost-sharing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agreement was extended so that the children of welfare recipients or those below the poverty line could benefit from day care facilities.

B. Brief Overview of Child Care Policies in Some European Countries and the U.S.

Child care policies, which include both policies easing the financial burden for mothers who stay at home with their children and policies which lessen the cost of day care services and ensure their high quality and flexibility, vary significantly from one nation to another. Canada has not been a leader in this field; several countries, such as France, West Germany, and some Scandinavian and East European countries have allocated substantially more public funding per capita to the costs of day care and have extended paid leave to allow parents to care for their infants themselves. Most democracies do, however, provide a system which includes care in centres and licensed family homes.

In their book, Child Care, Family Benefits and Working Parents, Kamerman and Kahn explored at length the child care policies in various European countries and the United States. They found many patterns of day care. For instance, the East German government heavily subsidizes day care centres so that children can be cared for at a reasonable cost to parents; this reflects the country's female labour force participation rate - 89% in 1983. On the other hand, countries such as Czechoslovakia grant generous extended paid leave so that women with infants can remain at home. France has advocated a median position, enacting policies to ensure that parents needing good quality care have day care facilities, while at the same time providing sufficient income support to give a parent the option of staying home to care for a child.

Scandinavian countries, particularly Denmark and Sweden, have long recognized the connection between work, social services, family life and the quality of the child's life. As part of their national welfare policies, they have implemented a series of measures aimed at guaranteeing women the conditions necessary to achieve equality. In order to meet this target, they provide generous paid parental leave and benefits as well as extensive child care services. In Sweden, day care

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

centres and licensed family home care are complemented by a wide assortment of part-time groups, leisure centres, special care for sick children, and other programs such as open preschools and toy-lending libraries.

Of all the countries reviewed by Kamerman and Kahn, those which did least in providing child care services and parental leave were the United States, Britain and West Germany. In Canada, too, there has been a reluctance to detach publicly-funded day care from its social welfare context. As a result, about 88% of working mothers have had to rely on informal day care arrangements. Such unlicensed family home care is the most prevalent type of child care in Canada; licensed centre care and licensed family home care cover only approximately 9% of children whose parents work. Child care on the work site, which is part of the licensed system, is still available to only a small segment of the population.

Though some feel that the incentives for implementing a broader system of day care should follow naturally from the recognition of the resulting social benefits, financial costs, as well as other considerations, can greatly delay the setting up of fully publicly funded services. Another related question is whether day care facilities should be operated for profit or on a non-profit basis. Supporters of child care for profit argue that competition will encourage higher regulatory standards; its opponents point out that the wish to maximize profits may seriously jeopardize the quality of care given.

As the institution of the family continues to change, the demand for day care is likely to become still more pressing. Claims for extended paid leave may well be put forward by parents who would rather see governments directing policy to help Canadian parents care for their own children at home. The child care crisis is thus not only to do with day care, but also with the need for a better parental leave system; the availability of both would enable parents to choose the arrangements best suited to their individual needs. In this regard, Canada can certainly draw on the experience of countries who have responded well to their own child care needs. At the same time, any national policy must be adapted to the Canadian situation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. Present Government Support for Families with Children

Several federal government measures, known collectively as the Child Benefits System, benefit families with children. They include the Family Allowance, the Child Tax Credit and the Child Tax Exemption. The Child Benefits System amounted to $4.09 billion in net federal government expenditures in 1984-85; $1.91 billion was spent on family allowances, $860 million on the Child Tax Exemption and $1.32 billion on the Child Tax Credit. The federal net costs of these measures for the calendar year 1986, based on the 1982 taxation year statistics, is estimated as $1.81 billion for family allowances, $1.31 billion for the Child Tax Exemption and $1.70 billion for the Child Tax Credit, for a total of $4.82 billion.

In addition, the federal government also provides four types of financial support specifically for child care: the Child Care Expense Deduction, based on a parent's income tax return; cost-sharing with the provinces of subsidized child care for low income families under the Canada Assistance Plan; child care subsidies for parents taking training courses administered by Employment and Immigration Canada; and contributions by Indian and Northern Affairs Canada to child care programs on Indian Reserves. According to a paper prepared by Christine Blain for the Task Force on Child Care, the federal government spent approximately $224 million on these four measures in 1984-85. The provinces and territories, which have primary responsibility for the development of child care programs in Canada, supplement these measures substantially.

1. Child Care Expense Deduction

The Child Care Expense Deduction allows parents to claim a tax deduction of up to $2,000 per child, and a maximum of $8,000 per family, for child care expenses for children under the age of 14. The deduction has to be claimed by the lower-income spouse, who cannot file for a deduction exceeding two-thirds of his or her income. The reduction cannot, however, be claimed without a receipt from the caregiver. In many cases, the caregiver is reluctant or unwilling to give one, as she might then be taxed or, more likely, her husband would lose the benefit of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

spouse deduction. The Department of Finance estimated that for the 1984 taxation year the cost of this measure would reach $174 million, about two-thirds coming from federal revenues. Provincial and territorial governments whose tax systems are linked to the federal system - that is, all provinces other than Quebec - contribute automatically to the cost of this tax deduction, although tax rates differ from one province to another.

This measure does not benefit all claimants equally; its value depends on family size and taxable income. For instance, in Ontario in 1984, the deduction was worth approximately $1,000 per child to two earner families with incomes in excess of $131,900, $500-$600 to those earning $43,000 (the average family income for two-earner families with children under 12), and nothing at all to a single parent earning less than $10,350, because he or she would pay no income tax. This deduction was claimed by 451,593 taxpayers in the 1983 taxation year for the care of an estimated 700,000 children.

2. Canada Assistance Plan

Among other things, the Canada Assistance Plan (CAP) provides joint federal-provincial funding for the cost of child care for families which are "in need" or "likely to become in need". Specified costs are shared on a 50-50 basis, although in several provinces the federal government contributes less than 50% of the cost of care actually provided. During the 1984-85 fiscal year, federal spending on this program was approximately $90 million, approximately 2% of the total CAP program.

The federal government shares the cost of care subsidized by the province under the social assistance provisions and the welfare services provisions. Under the former, the provinces may provide assistance to persons in need, as determined by a needs test, while, under the latter, assistance is extended to persons already in need or likely to become so without the assistance; eligibility is usually determined through an income test.

If a needs test is administered, the child service may be operated for profit or non-profit but where an income test is administered, the service must be non-profit. Several provinces, like Quebec, administer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

an income test only, yet allow the parent to use a profit service, which is, however, not subsidized under CAP; this is why the federal assistance figure may drop below 50% of the cost.

Although there is no requirement in the CAP legislation that only licensed care be subsidized, British Columbia has been the sole province granting subsidies to unlicensed care in certain circumstances. The rules governing eligibility for assistance, the level of subsidy allocated and the number of subsidized spaces available are all determined by the provincial and territorial governments.

The limits for single parents and two-parent families with one or two children, as of December 1984, are as follows:

Table 1

Federal 'Likelihood of Need' Income Levels under the Canada Assistance Plan for Different Family Sizes
January - March 1987

Family Size	Turning Point (user with income below this point is eligible for full subsidy)	150% of Turning Point (user contributes 100% of income beyond this point)
	(Dollars)	(Dollars)
1 Adult, 1 Child	24,072	36,144
1 Adult, 2 Children	28,080	42,120
2 Adults, 1 Child	28,080	42,120
2 Adults, 2 Children	32,088	48,132

. Income levels refer to after-tax income. These levels are adjusted quarterly to reflect changes in Old Age Security and Guaranteed Income Supplement levels.

Source: Health and Welfare Canada

3. Employment and Immigration Canada Dependant Care Allowances

Employment and Immigration Canada provides a new supplementary allowance for the job entry program of the Canadian Job Strategy. While in training, the parent receives $16 per day per child for a first

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and second dependant, $10 for a third and $5 for a fourth. No additional money is given if there are more than four children in care. In 1984, a total of $16.9 million was distributed under the old institutional training programs to 12,377 trainees, 90% of whom were women. Most of these beneficiaries were recent immigrants receiving government-sponsored language training and trainees enrolled in approved courses at community colleges and vocational schools.

4. Indian and Northern Affairs Canada Contributions to Child Care on Indian Reserves

Indian and Northern Affairs Canada allocates funding for child care centres on Indian reserves. Ontario receives most of the funding under the terms of a 1965 agreement which shares the costs of expenditures made by the province to provide child care services and other social services on Indian reserves. In 1984-85, the department's total expenditure on day care for the Ontario region amounted to $2.2 million while expenses on child care centres outside that province were estimated at $305,540.

5. Provincial and Territorial Support

The provinces and territories provide financial support for child care through five general types of measure: tax relief, subsidized care for low-income families, operating grants for services, grants for start-up or repair, and grants for care of children with special needs. The types of financial support granted by the provinces vary considerably. For instance, operating grants appear only in the provinces of Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Quebec and New Brunswick. Except in Alberta, all grants go to non-profit services. The sums allocated in 1984 ranged from $78 annually per space in New Brunswick to $3,084 in Alberta.

All provinces with the exception of Alberta and New Brunswick, provide grants for start-up, expansion, repair or purchase of equipment. In most cases, these grants are directed to non-profit licensed centres and represent only 1.4% of total child care spending.

Child care programs for children with special needs are also available in the provinces. Government contributions may cover renovations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to a centre, the purchase of special equipment, the salaries for specialized staff or administrative expenses.

In the provinces and territories, in 1984-85, the per capita child care provided by governments ranged from a low of $45 in Newfoundland to a high of $142 in Quebec. All provinces and territories subsidize care for low-income families, eligibility being determined by a need or income test set by each provincial or territorial government. Considerable variations, however, are apparent from province to province.

D. Costs of Implementing a Fully Funded Day Care System

In order to estimate the cost of future day care, we need to predict fertility rates and the rates for women's labour force participation. Fertility rates are influenced by a multitude of factors, economic as well as social, and are therefore difficult to predict accurately. Most social scientists suggest, however, that fertility rates are likely to remain relatively low - around 1.5 children per woman. The continuing increase in labour force participation by married women with children is usually taken as an indicator of child care need. By January 1987, 56.4% of mothers with children under three years of age were in the labour force, compared to just 32% 15 years before. A possible scenario is that the labour force activity of all mothers will increase at the same rate as did that of mothers with children aged 6 to 15 between 1976 and 1984. In that case, 73% of mothers with children under the age of three could be in the labour force by the year 1996. Though, of course, not all these mothers would require full time child-care for their offspring, many would.

To remedy the lack of public day-care facilities, the 1986 Report of the Task Force on Child Care proposed a fully publicly funded day care system as part of its long term planning policy. Its recommendations also included a wide range of short-term and middle-term measures to meet the most urgent needs. One of these recommendations was that 50% of the cost of child care should come from public revenues, the other half being supplied by the parents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The fully publicly funded system of child care advocated by the Task Force certainly appears a distant objective for many. The costs, which it is claimed by the Cooke Task Force would total $11.3 billion in the year 2001, have often acted as a deterrent to a more detailed examination of the scheme's concrete advantages. In fact, however, if there were a publicly funded system the government would no longer be paying for the Child Care Expenses Deduction, cost-sharing for child care services under the CAP and the subsidies for child care for parents taking training courses sponsored by Employment and Immigration Canada. Universal access to day care for all children regardless of family income or social condition, could, therefore, result in a net cost lower than the figure quoted above.

The assumption in the Report is that, from a system of partial user fees and enhanced parental benefit programs, a totally state-funded day-care system would gradually evolve. If, however, in addition to the 50% public funding of the operating costs of day-care, the government were to increase its contribution to start-up costs and subsidies for low-income families, as well as maintaining its Child Care Expense Deduction under the Income Tax Act, the total cost to the government could reach close to $2.9 billion. However, new tax revenues, generated as described below, would offset federal spending by some $360 million.

A system set up with improved parental benefit programs and partial user fees could create as many as 350,000 jobs. By the time a fully funded day-care system was operational in the year 2001, the total number of jobs created could exceed 500,000, with tax recovery possibly reaching $600 million. For instance, start-up grants to the child care system would create jobs in the construction industry and in industries supplying equipment to child care centres. The number of jobs in day-care centres would also increase substantially.

Other financial repercussions of this reform could be higher salaries for child care workers, and the reduction in user fees for parents. As a result of these changes more money could be injected into the economy, thus generating increased purchase of goods and services, and consequently, more tax revenues.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. A Need for Concerted Action

Research on child care is a very recent phenomenon. In the late 1960s, studies were conducted to find out whether separating young children from their parents daily would harm children's development or affect parent-child relationships. On both counts, the conclusion was that children enrolled in good programs were doing at least as well as home-reared children.

By the mid-70s, researchers started comparing centre and home care arrangements, although it was not until the end of that decade and the early 1980s that studies began identifying the sources of variations in quality among centres and homes. Assessment of the quality of child care centres was done according to seven criteria: adult-child ratios, group size, curriculum, physical environment (centre size and density), materials and equipment, parental involvement and caregiver qualifications.

Regulations regarding qualifications for day-care workers in Canada are at present extremely inadequate; specialization in child-related fields is rarely required for child care staff, or for supervisors and directors of centres. The earnings and working conditions of caregivers also require immediate improvement. Although there are significant variations depending on the geographic location of the centre and on whether the centre is run for profit, the salaries of day care workers are at or near the bottom of the Canadian wage scale, and even they exceed the salaries of providers of supervised family day care. Low salaries, the lack of benefits, the long hours and demanding work may help to explain day care centres' high turnover rates and the low staff morale, both of which are highly detrimental to the quality of care offered.

The health and welfare services of the provincial and territorial governments have responsibility for setting up standards and for their enforcement. Child care facilities are, however, also affected by a number of regulatory statutes which fall under other jurisdiction. For instance, standards for training in early childhood education are usually defined by the university or college providing these courses, under

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the general direction of a provincial department of education. Fire regulation may come under municipal jurisdiction. Responsibility for promotion of good child care may also lie with the federal government, which can encourage training of child care workers and the development of professional associations, and can also organize campaigns of public information for parents.

Finally, the parents' point of view must be taken into account. Criteria for good child care should include not only practical considerations such as reliability and affordability, but also caregiving consistent with the parents' values and beliefs.

The components of a high quality child care system are complex and can vary according to the socio-economic characteristics of parents and societies. Research has, however, concluded that good day care can contribute to the social and intellectual development of children. Furthermore, indications are that the child-parent attachment is strengthened by good day care programs. Studies also confirm that the physical health and overall well-being of young children do not seem to suffer when the youngsters are enrolled in high-quality programs where rigorous standards of hygiene are applied. Specialists do, agree, however, that the child's own specific needs are paramount. Licensing standards and other regulatory measures will not by themselves result in perfect child care. Since every family's situation is different, each child will thrive in the care arrangement best adjusted to his or her individual needs, whether this is provided in a day care centre or in a family setting.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

A. Federal Level

Since the 1970 Royal Commission on the Status of Women, many child care advocates have recommended the enactment of a National Day Care Act to provide high quality day care services to Canadian parents.

These concerns are being voiced with increasing intensity as the demand for adequate child care services is becoming urgent; meanwhile, the obviously outdated 1966 Canada Assistance Plan continues to identify child care services as welfare services. The Cooke Task Force examined the need for a national comprehensive child care program, proposing recommendations on the federal government's role in its development. A parliamentary movement towards implementing a more widely accessible child care system thus appears to be gaining momentum.

The main provincial initiatives in the area of day care are listed on the following page.

B. Provinces and Territories

The review of day care legislation in Canada is concerned mainly with provincial and territorial requirements for the licensing of day care facilities.

Provincial benefits available for child care are granted to families which meet specific criteria. In order to qualify for a subsidy, families must have incomes below a threshold set by the province or territory. However, subsidized child care spaces are scarce, and in 1983, fewer than one in five eligible low-income families received them. At the moment, Quebec remains the only province where all families with child care expenses receive some form of assistance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The relevant legislation and regulations affecting day care are listed below:

Provincial Acts, Regulations and Directives

Newfoundland	Day Care and Homemaker Services Act, 1975 Day Care and Homemaker Services Regulations, 1982
New Brunswick	Family Services Act, 1983 Day Care Regulations, 1983
Prince Edward Island	Child Care Facilities Act, 1973 Child Care Facilities Regulations, 1979 Guidelines to the Regulations for Child Care Facilities Act, 1980
Nova Scotia	Day Care Act, 1980 Day Care Regulations, 1982
Quebec	Bill 77, An Act respecting Child Day Care, November, 1980 Regulations respecting Day Care Centres, 1983
Ontario	Day Nurseries Act, 1980 Ontario Regulations, 1980
Manitoba	Community Child Day Care Standards Act, 1983 Manitoba Regulation, 1984
Saskatchewan	Family Services Act, 1972 Day Care Regulations, 1982
Alberta	Social Care Facilities Nursing Act, 1983 Day Care Regulations 1981, 1983 Administration Manual - Family Day Care
British Columbia	Community Care Facilities Act, 1982 (consolidated) Provincial Child Care Facilities Regulations, 1981 Guaranteed Available Income for Need Act, (GAIN), 1976

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Yukon Territory	Day Care Ordinance, 1979 Day Care Regulations, 1980

Source: Hélène Blais-Bates, "Day Care Standards in Canada", in Child Care: Standards and Quality, a report prepared for the Task Force on Child Care, Ottawa, 1985, Series 3, Catalogue No. SW43-1/3, 1985E, p. 41.

C. Report of the Special Committee on Child Care

The Special Committee on Child Care, which tabled its report last month, proposed a $700 million child care package. This would include $414 million to pay for the replacement of the child care expense deduction with a new child care expense credit and the introduction of a refundable child care tax credit.

The report by the Special House of Commons Committee on Child Care suggested that up to $559 million more be spent annually on subsidies to parents and on operating and capital grants to day-care. This measure would bring federal day-care support to about $900 million in 1987, from $317 million in 1986, excluding other federal child benefit programs (family allowances, tax credits and exemptions) worth $4.8 billion in 1986.

The main features of the Committee's recommendations are listed below:

- a child care expense credit to a maximum $900 per child under 14, the claim to be backed by receipts. The maximum per family would be $3,600 per year. This measure would replace the present child care expense deduction of $2,000. The proposal would benefit all families, with the exception of the very wealthy;

- a tax refund for parents who use unlicensed care and cannot get receipts. The parents could claim a tax refund of $200 for the first child under six years, $100 for the second and $50 for each additional child;

- an amendment to the Unemployment Insurance Act to change maternity benefits to parental benefits, thus enabling fathers to stay at home with the baby. Over the next five years, the benefit period would also be increased to 26 weeks from the current 15;

- introduction of tax incentives to encourage businesses to set up work-place day-care centres;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- introduction of three-year capital grants for day-care facilities worth $300 per space for centres and homes serving preschool children, $200 per space for school-age children, and an additional $200 per space for disabled children to age 12. Moreover, the federal government should provide operating grants of $3 per space per day for infants, $2 per space for children aged three to five, $.50 per space for children aged 6 to 12, and an additional $3 per space for disabled children to age 12;

- the conducting of research into day-care services for native and rural children and children with special needs;

- the implementation of a child care secretariat within the federal health department;

- the development of more training facilities for child care workers.

CHRONOLOGY

July 1966 - The Canada Assistance Plan (CAP) extended cost-sharing to welfare programs which enabled the provision of day-care for the children of welfare recipients or those below the poverty line.

7 December 1970 - The Royal Commission on the Status of Women in Canada tabled its report calling for the adoption of a National Day Care Act to establish accessible and affordable high quality child care.

July 1972 - A National Day Care Information Centre was established within the Department of Health and Welfare.

March 1983 - The Canadian Day Care Advocacy Association was founded. The Association initiated a national campaign based on demands for a federal-provincial maintenance grant, a National Day Care Act, the establishment of national standards and the goal of universal accessibility to quality child care.

August 1984 - The Canadian Advisory Council on the Status of Women published a 114-page background paper on day care.

20 November 1984 - The Royal Commission on Equality in Employment (Abella Report) tabled its report which recognized the urgency of the submissions from women on the issue of child care.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 May 1984 - The federal Minister Responsible for the Status of Women announced the establishment of a four-member Task Force on Child Care, headed by Dr. Katie Cooke.

7 March 1986 - The Report of the Task Force on Child Care was tabled.

March 1986-March 1987 - The issue was examined by the Special Committee on Child Care, whose recommendations were expected by 30 March 1987.

3 March 1987 - Health Minister Jake Epp announced that the government would come up with a new national day-care program to be unveiled by June.

SELECTED REFERENCES

Blum, Marian, The Day-Care Dilemma, Lexington Books, Lexington (Mass.), 1983, 148 p.

Canada, Background Papers prepared for the Task Force on Child Care. December 1985.
Series 1: Financing Child Care: Current Arrangements (includes a paper by Christine Blain entitled "Government Spending on Child Care in Canada")
Catalogue SW43-1/1-1985E, 233 p.
Series 2: Financing Child Care: Future Arrangements
Catalogue SW43-1/2-1985E, 269 p.
Series 3: Child Care: Standards and Quality
Catalogue SW43-1/3-1985E, 252 p.
Series 4: Child Care: The Employer's Role
Catalogue SW43-1/4-1985E, 138 p.
Series 5: Child Care Needs of Parents and Families
Catalogue SW43-1/5-1985E, 115 p.
Series 6: A Bibliography of Canadian Day Care Research
Catalogue SW43-1/6-1985E 51 p.

Canada, Health and Welfare, Day Care in Scandinavia: Denmark, Sweden and Norway, 1983, 16 p.

Canada, Health and Welfare, Status of Day-Care in Canada, National Day Care Information Centre, Social Service Program Branch, 1984, 17 p.

Canada, Status of Women, Report of the Task Force on Child Care, 1986, 395 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadian Advisory Council on the Status of Women, Better Day Care for Canadians: Options for Parents and Children, August 1982, 43 p.

Canadian Advisory Council on the Status of Women, As Things Stand, Ten Years of Recommendations, 1985, 175 p.

Johnson, Laura and Norma McCormick, Day Care in Canada: A Background Paper, Canadian Advisory Council on the Status of Women, August 1984, 114 p.

Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn, Child Care Family Benefits and Working Parents, Columbia University, New York, 1981.

Stevens, Harvey and Derek Hum, "Contra Cooke: A Mixed Market Approach to Child Care", in Policy Options, Vol. 7, No. 9, November 1986, p. 28-31.

Townson, Monica, The Costs and Benefits of National Child Care System for Canada, prepared for the Canadian Day Care Advocacy Association, 1986, 56 p.

Bulletin d'actualité

87-11F

La garde des enfants au Canada

Geneviève Ledoux
Division des affaires politiques et sociales

Le 11 mars 1987
Revu le 27 avril 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/87-11-1987F

ISBN 0-660-92138-3

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en caractères gras .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA*

DÉFINITION DU SUJET

Les familles traditionnelles de deux parents à revenu unique constituent maintenant une minorité. D'autres catégories de ménages, comme les familles monoparentales, les couples sans enfant et les familles comptant deux sources de revenu, sont plus courantes depuis quelques années. Cette évolution s'accompagne d'une forte augmentation de la participation des femmes à la population active, en particulier de celles qui ont des enfants de moins de six ans. En 1967, 16,7 p. 100 de ces femmes faisaient partie de la population active, alors qu'aujourd'hui, près de 20 ans plus tard, c'est le cas de 56,4 p. 100 des mères qui ont un enfant de moins de trois ans et 63,3 p. 100 de celles dont un enfant est âgé de trois à cinq ans.

En 1985, on comptait environ 712 000 enfants de moins de six ans dont les parents travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine, mais il n'existait qu'environ 154 000 places dans les garderies et les services agréés de garde en milieu familial. La pénurie de services de garde des enfants a été dénoncée par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme de 1970, qui a demandé instamment la création d'une loi nationale sur la garde des enfants prévoyant la mise en place de services de garde abordables et de bonne qualité pour les enfants dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer. En 1987, soit 17 ans plus tard et un an après le dépôt du rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, cette question reste l'une des plus controversées auxquelles est confrontée la nation canadienne.

---

* Mildred J. Morton et Maureen Baker, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, ont contribué à la rédaction du présent bulletin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Évolution du régime de garde des enfants au Canada

La garde des enfants a commencé à retenir l'attention au cours du XIXe siècle. Lorsque s'est révélé le problème des enfants négligés et de la délinquance juvénile dans les villes en expansion, on a considéré qu'il fallait intervenir d'urgence pour leur venir en aide. Le Canada a en outre suivi l'exemple de la Grande-Bretagne qui, en vertu de sa législation concernant les déshérités, garantissait une forme de garde dans des établissements spécialisés pour les enfants dont les parents étaient incapables de s'occuper. Ces premières mesures de bien-être social avaient pour objectif de prendre soin d'enfants qui, sinon, auraient été condamnés à une vie de vagabondage. Les orphelinats, les hospices pour enfants trouvés et les foyers d'accueil gérés par des organisations religieuses ou de bienfaisance ont ainsi assuré le salut d'un nombre croissant de bébés et d'enfants dont la famille immédiate ne prenait pas soin.

Ces établissements, financés par des dons et bénéficiant de l'aide de bénévoles, aidaient en outre les enfants à acquérir certaines compétences professionnelles en travaillant pour payer leur pension. Cependant, le placement des enfants négligés ou délinquants dans des institutions a progressivement diminué, différentes études sur la psychologie de l'enfance ayant montré qu'il était préférable d'élever les enfants en milieu familial. Les sociétés d'aide à l'enfance réparties sur l'ensemble du territoire canadien ont donc commencé à préconiser le placement des enfants dans des foyers familiaux plutôt que dans des institutions pour enfants et, dès 1920, ces dernières avaient presque entièrement disparu.

À la même époque, la province du Manitoba a commencé à offrir des allocations aux "mères de bonne moralité" qui avaient des enfants à charge, mais ce n'est qu'en 1945 que le gouvernement fédéral a suivi cet exemple en mettant en oeuvre un régime universel d'allocations familiales. La plupart des mères contraintes de travailler devaient donc s'arranger avec des voisins ou des parents pour leur confier la garde de leurs enfants. Les autorités religieuses et les patronages proposaient des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

soins pour les enfants "négligés", mais uniquement à titre d'oeuvre de charité.

Au cours des années 20, la formule des jardins d'enfants (ou écoles maternelles) a commencé à susciter de l'intérêt. Selon ce nouveau principe d'organisation de la garde des enfants, apparu en Europe, plus précisément en Allemagne, la surveillance et l'intervention d'éducateurs spécialisés étaient très propices à l'épanouissement de l'enfant pendant ses premières années. Quelques expériences avaient été tentées au Canada à la fin du XIX^{e} siècle, mais les jardins d'enfants ne devaient s'implanter solidement que quelque 20 ans plus tard, lorsqu'on eut pris conscience de la nécessité de réduire la mortalité infantile et d'améliorer les méthodes appliquées en puériculture.

Pourtant, les jardins d'enfants étaient mal considérés socialement, la croyance populaire voulant que la carrière de la femme mariée soit d'élever ses enfants. L'effort de guerre, qui a atteint son plein essor en 1942, a toutefois modifié cette attitude, les femmes étant appelées en nombres croissants à travailler pour les industries de guerre. Afin de leur faciliter l'entrée dans la population active, le gouvernement a révisé la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre aux maris de déclarer comme personne à charge leur femme qui travaillait, quels que soient ses revenus. Et surtout, on a alors prévu des garderies pour les enfants des femmes qui travaillaient dans les industries de guerre. La pression de l'opinion publique a contraint les autorités à établir ces garderies et à prévoir un système de surveillance des activités ayant lieu après l'école, de façon à contenir la croissance du phénomène des enfants "à clé".

En 1942, les provinces du Québec et de l'Ontario ont signé un accord de partage des frais avec le gouvernement fédéral, afin de prendre en charge les coûts d'investissement et de fonctionnement des garderies. Elles ont été les seules provinces à se prévaloir de l'Accord fédéral-provincial sur les garderies en temps de guerre. Au début, les garderies étaient destinées aux femmes travaillant dans les industries de guerre, mais en 1944, 25 p. 100 des places étaient proposées à d'autres mères travailleuses. Au Québec, le programme de garde des enfants n'était pas aussi complet qu'en Ontario, où plus de garderies ont été créées pendant la guerre. En outre, le financement fédéral des garderies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ontariennes n'a cessé qu'en avril 1946, alors que les garderies du Québec ont fermé dès octobre 1945. En 1946, l'Ontario a adopté la Loi sur les garderies, qui autorisait les municipalités à assurer des services de garderie dont les coûts étaient partagés avec les autorités provinciales; néanmoins, on a enregistré peu de temps après une diminution importante du nombre des garderies. L'initiative fédérale avait été avant tout dictée par une crise passagère. L'interruption de l'aide financière qui a suivi correspondait à un retour à une conception plus traditionnelle du travail des femmes. Vingt années devaient passer avant que les autorités fédérales n'accordent de nouveau une aide financière aux garderies. En 1966, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, l'accord de partage des frais a été étendu de façon que les enfants des assistés sociaux et des personnes vivant en deçà du seuil de la pauvreté puissent bénéficier de services de garderie.

B. Présentation sommaire des régimes de garde des enfants en vigueur dans certains pays d'Europe et aux États-Unis

Les régimes de garde des enfants comprennent des mesures destinées à alléger le fardeau financier des mères qui restent à la maison avec leurs enfants, et des mesures d'aide financière aux services de garderie, qui visent à maintenir la qualité et la souplesse de ces services; ces régimes varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Canada n'a jamais été en tête dans ce domaine; plusieurs pays, comme la France, l'Allemagne de l'Ouest et certains pays de l'Europe de l'Est et de la Scandinavie, accordent beaucoup plus d'aide financière publique par habitant au financement des garderies et ont étendu leur régime de congés payés pour permettre aux parents de s'occuper eux-mêmes de leurs jeunes enfants. Cependant, la plupart des pays de régime démocratique offrent un système qui comprend des services de garde dans des centres spécialisés et dans des foyers familiaux agréés.

Dans leur livre intitulé Child Care, Family Benefits and Working Parents, Kamerman et Kahn ont étudié en détail les régimes de garde des enfants en vigueur dans différents pays d'Europe et aux États-Unis. Ils ont rencontré de nombreuses formules de garde. Par exemple, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

gouvernement de l'Allemagne de l'Est subventionne fortement les garderies, de façon que les parents puissent y faire garder leurs enfants à un prix raisonnable; cette orientation va de pair avec la proportion des femmes dans la population active de ce pays, qui atteignait 89 p. 100 en 1983. En revanche, des pays comme la Tchécoslovaquie accordent de généreux congés payés de longue durée afin de permettre aux femmes qui ont de jeunes enfants de rester chez elles. La France a adopté une solution moyenne et prend des mesures pour que les parents qui ont besoin de faire garder leurs enfants aient accès à des services de garde de qualité; parallèlement, elle accorde un soutien de revenu suffisant pour donner à l'un des parents la possibilité de rester au foyer pour prendre soin d'un enfant.

Dans les pays scandinaves, en particulier au Danemark et en Suède, on reconnaît depuis longtemps le lien entre le travail, les services sociaux, la vie familiale et la qualité de vie de l'enfant. Dans le cadre de leurs politiques de bien-être social, ces pays ont adopté des mesures destinées à garantir aux femmes les conditions nécessaires pour que leur sort soit égal à celui des hommes. Dans cette optique, ils accordent aux parents de généreux régimes de congés payés et de prestations ainsi que des services complets de garde des enfants. En Suède, les garderies et les services agréés de garde en milieu familial sont complétés par une vaste gamme de services comprenant notamment des centres de loisirs, des soins spéciaux pour les enfants malades, des services de garde à temps partiel, des activités préscolaires ouvertes et des comptoirs de jouets à emprunter.

Parmi tous les pays étudiés par Kamerman et Kahn, ceux qui offraient le moins de services de garde et de congés pour les parents étaient les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne de l'Ouest. Au Canada, on observe également une certaine réticence à détacher les services de garde subventionnés de leur contexte de bien-être social. Ainsi, environ 88 p. 100 des mères qui travaillent doivent recourir à des services de garde non officiels en milieu familial, qui représentent la forme la plus commune de garde des enfants au Canada; les garderies et les services agréés de garde en milieu familial n'accueillent qu'environ 9 p. 100 des enfants dont les parents travaillent. Les garderies sur les lieux de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

travail, qui font partie des formules agréées, ne desservent qu'une petite partie de la population.

D'après certains, la mise en oeuvre d'un système plus accessible de garde des enfants devrait découler, tout naturellement, de la reconnaissance des avantages qui en résulteraient sur le plan social; toutefois, les coûts financiers, ainsi que d'autres considérations, peuvent retarder considérablement la mise en place de services entièrement subventionnés. Il reste en outre à déterminer si les garderies doivent ou non être exploitées à des fins commerciales. Les partisans de la formule à but lucratif estiment que la concurrence favoriserait des normes de réglementation plus élevées, tandis que pour ses détracteurs, la recherche d'un profit maximal risquerait de nuire à la qualité des services assurés.

L'évolution constante de la famille en tant qu'institution devrait faire augmenter encore davantage la demande de services de garde. En outre, ceux qui préféreraient l'adoption de mesures destinées à aider les parents canadiens à prendre soin eux-mêmes de leurs enfants, chez eux, vont sans doute réclamer des formules plus généreuses de congés payés. La crise de la garde des enfants ne concerne donc pas seulement les garderies, mais aussi l'amélioration du régime des congés parentaux; si les deux possibilités leur étaient offertes, les parents pourraient choisir celle qui conviendrait le mieux à leurs besoins particuliers. À cet égard, le Canada peut certainement tirer parti de l'expérience des pays qui ont apporté une réponse satisfaisante à leurs propres problèmes de garde des enfants. Par ailleurs, l'orientation retenue devra être adaptée à la situation canadienne.

C. Prestations gouvernementales actuelles aux familles avec enfants

Les familles avec enfants bénéficient de plusieurs mesures fédérales, appelées collectivement régime des prestations pour enfants. Ce sont les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption d'impôt au titre des enfants. En 1984-1985, les dépenses nettes du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral dans le cadre du régime des prestations pour enfants se sont élevées à 4,09 milliards de dollars, c'est-à-dire 1,91 milliard de dollars pour les allocations familiales, 860 millions de dollars pour l'exemption d'impôt au titre des enfants et 1,32 milliard de dollars pour le crédit d'impôt pour enfants. En se fondant sur les statistiques de l'année d'imposition 1982, on estime que pendant l'année civile 1986, le gouvernement fédéral a consacré un montant net de 4,82 milliards de dollars à ces mesures, c'est-à-dire 1,81 milliard de dollars aux allocations familiales, 1,31 milliard de dollars à l'exemption d'impôt au titre des enfants et 1,70 milliard de dollars au crédit d'impôt pour enfants.

En outre, l'appui financier du gouvernement fédéral à la garde des enfants prend quatre formes: la déduction pour frais de garde d'enfants, établie d'après la déclaration d'impôt sur le revenu des parents; le partage avec les provinces des frais des services de garde subventionnés destinés aux familles à faible revenu, aux termes du Régime d'assistance publique du Canada; les allocations pour garde d'enfants accordées aux parents qui suivent des cours de formation parrainés par Emploi et Immigration Canada; et enfin, les contributions versées aux réserves indiennes par le ministère des Affaires indiennes et du Nord au titre des services de soins à l'enfance. Selon un document rédigé par Christine Blain pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, ces quatre mesures ont coûté au gouvernement fédéral environ 224 millions de dollars en 1984-1985. Les gouvernements des provinces et des territoires, auxquels incombe au premier chef l'établissement des programmes de garde des enfants au Canada, ajoutent considérablement à ces sommes.

1. La déduction pour frais de garde d'enfants

Cette mesure permet aux parents de réclamer une déduction pouvant atteindre 2 000 $ par enfant et 8 000 $ par famille au titre des frais de garde des enfants âgés de moins de 14 ans. La déduction doit être réclamée par le conjoint dont le revenu est le moins élevé, qui ne peut cependant déduire plus des deux tiers de son revenu. Le requérant doit produire un reçu de la gardienne. Dans de nombreux cas, celle-ci hésite à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en remettre un pour éviter que ce revenu ne soit imposé ou, ce qui est plus probable, que son conjoint ne puisse plus réclamer l'exemption de personne mariée. Le ministère des Finances a estimé que pour l'année d'imposition 1984, cette mesure coûterait 174 millions de dollars, dont les deux tiers environ proviendraient des recettes fédérales. Les provinces et territoires dont le régime fiscal est lié au régime fédéral, c'est-à-dire tous sauf le Québec, assument automatiquement une partie du coût de cette déduction, qui varie selon la province ou le territoire considéré.

La déduction ne profite pas également à tous ceux qui la réclament; son importance varie selon la taille et le revenu imposable de chaque famille. Par exemple, en Ontario, en 1984, elle valait environ 1 000 $ par enfant pour les familles dont les deux parents gagnaient un revenu global de plus de 131 900 $, elle variait de 500 $ à 600 $ par enfant pour les familles gagnant 43 000 $ (le revenu familial moyen des familles dont les deux conjoints travaillent et ont des enfants âgés de moins de 12 ans), et elle était nulle pour les familles monoparentales dont le revenu était inférieur à 10 350 $, car dans ce cas, le parent ne paie pas d'impôt sur le revenu. Pour l'année d'imposition 1983, 451 593 contribuables ont réclamé cette déduction à l'égard des frais de garde d'environ 700 000 enfants.

2. Le Régime d'assistance publique du Canada

Entre autres choses, ce régime permet aux gouvernements fédéral et provinciaux de défrayer les familles "nécessiteuses" ou "susceptibles de le devenir" du coût de la garde des enfants. Les frais sont établis à l'avance et assumés à parts égales par les deux niveaux de gouvernement, bien que dans plusieurs provinces, le gouvernement fédéral verse moins de 50 p. 100 du coût réel des services de garde. Au cours de l'année financière 1984-1985, le gouvernement fédéral a consacré à ce programme environ 90 millions de dollars, c'est-à-dire près de 2 p. 100 du coût total du RAPC.

Le gouvernement partage le coût des services de garde subventionnés par les gouvernements provinciaux dans le cadre des régimes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'assistance sociale et des services de bien-être. Dans le premier cas, les provinces peuvent fournir aux personnes nécessiteuses une aide financière établie selon le critère des besoins; dans le deuxième cas, l'aide est destinée aux personnes qui sont déjà nécessiteuses ou qui sont susceptibles de le devenir si elles ne sont pas aidées, et l'admissibilité est habituellement établie selon le critère du revenu.

Là où le critère des besoins est appliqué, la garderie peut être une entreprise à but lucratif ou non lucratif, mais lorsque la province applique le critère du revenu, les services doivent être fournis par une garderie à but non lucratif. À l'instar du Québec, plusieurs provinces n'appliquent que ce critère mais permettent aux parents de recourir à une garderie à but lucratif, dont les services ne sont cependant pas subventionnés dans le cadre du RAPC; c'est pourquoi l'aide fédérale peut représenter moins de 50 p. 100 du coût des services.

Le Régime n'exige pas que les garderies agréées soient les seules à pouvoir être subventionnées, mais la Colombie-Britannique est la seule province à accorder des subventions à des garderies non agréées, et encore, elle ne le fait que dans certaines circonstances. Les règles qui régissent l'admissibilité à l'aide, le niveau des subventions versées et le nombre de places subventionnées disponibles sont toutes déterminées par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Le tableau 1 fait état des seuils de revenu prévus pour les familles monoparentales et biparentales de un ou deux enfants en décembre 1984.

3. Allocations d'EIC pour personnes à charge

Emploi et Immigration Canada accorde une nouvelle allocation supplémentaire dans le cadre du programme d'intégration professionnelle du groupe de la Planification de l'emploi. Pendant sa formation, le parent reçoit 16 $ par jour par enfant pour les deux premiers enfants à charge, 10 $ pour le troisième et 5 $ pour le quatrième. Aucun supplément n'est prévu pour les autres enfants en garderie. En 1984, dans le cadre des anciens programmes ministériels de formation, le Ministère a distribué 16,9 millions de dollars à 12 377 personnes en formation, dont 90 p. 100 étaient des femmes. La plupart des bénéficiaires étaient des immigrants récemment

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

NIVEAUX DE REVENU FIXÉS PAR LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA POUR DÉTERMINER LA PROBABILITÉ DU BESOIN SELON LA TAILLE DE LA FAMILLE, JANVIER-MARS 1987

	Seuil de revenu (seuil en deçà duquel l'utilisateur aurait droit à la pleine subvention)	150 % du seuil de revenu (seuil au-delà duquel l'utilisateur assumerait la totalité des frais de garde)
	$	$
1 adulte, 1 enfant	24 072	36 144
1 adulte, 2 enfants	28 080	42 120
2 adultes, 1 enfant	28 080	42 120
2 adultes, 2 enfants	32 088	48 132

Les niveaux de revenu correspondent au revenu annuel après impôt. Ils sont rajustés trimestriellement en fonction des variations des niveaux du Supplément de revenu garanti et de la Sécurité de la vieillesse.

Source: Santé nationale et Bien-être social Canada.

arrivés qui recevaient une formation linguistique parrainée par le gouvernement ou des personnes inscrites à des cours approuvés dans des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle.

4. Contributions du ministère des Affaires indiennes et du Nord aux services de garde d'enfants dans les réserves indiennes

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord accorde des fonds aux garderies établies dans les réserves indiennes. Ils sont en majeure partie alloués à des réserves de l'Ontario où, en vertu d'une entente conclue en 1965, le gouvernement fédéral a convenu de partager les dépenses engagées par la province pour les garderies et les services sociaux fournis dans les réserves indiennes. En 1984-1985, les dépenses du Ministère à ce titre s'élevaient au total à 2,2 millions de dollars pour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'Ontario, tandis que les garderies des réserves des autres provinces se partageaient environ 305 540 $.

5. Appui financier des provinces et territoires

L'appui financier accordé par les provinces et territoires à la garde des enfants prend cinq formes: des allégements fiscaux, la garde subventionnée pour les familles à faible revenu, les subventions pour l'exploitation des garderies, les subventions de démarrage ou de rénovation et les subventions pour les soins aux enfants ayant des besoins spéciaux. Les modalités de ces régimes d'aide varient considérablement d'une province à l'autre. Par exemple, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick sont les seules provinces qui accordent des subventions pour l'exploitation des garderies. Sauf en Alberta, seules les garderies à but non lucratif sont subventionnées. En 1984, les subventions annuelles variaient de 78 $ par place au Nouveau-Brunswick à 3 084 $ en Alberta.

Toutes les provinces, à l'exception de ces deux dernières, accordent des subventions de démarrage, d'expansion, de rénovation ou d'achat de matériel. Les subventions sont pour la plupart accordées à des garderies agréées à but non lucratif et ne représentent que 1,4 p. 100 du total des dépenses consacrées à la garde des enfants.

Des programmes de garde destinés aux enfants présentant des besoins spéciaux sont également offerts dans les provinces. L'aide gouvernementale peut servir à la rénovation des garderies, à l'achat de matériel spécial, à la rémunération de personnel spécialisé ou à l'administration.

En 1984-1985, dans les provinces et territoires, le montant par habitant des subventions accordées aux garderies variait de 45 $ au Nouveau-Brunswick à 142 $ au Québec. Les provinces et territoires subventionnent tous les services de garderie pour les familles à faible revenu, l'admissibilité aux subventions étant établie selon le critère retenu par chaque gouvernement - besoins ou revenu. Toutefois, les subventions varient considérablement d'une province à l'autre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

D. Le coût d'un système de garde d'enfants entièrement subventionné

Pour avoir une bonne idée de ce que coûtera la garde des enfants à l'avenir, il nous faut prévoir le taux de fertilité et le taux de participation des femmes à la population active. Le taux de fertilité étant influencé par une foule de facteurs économiques et sociaux, il est difficile de le prévoir avec exactitude. Cependant, presque tous les sociologues sont d'avis qu'il devrait demeurer relativement bas, soit à environ 1,5 enfant par femme. On considère habituellement que l'augmentation constante de la participation à la population active des femmes mariées qui ont des enfants est un indice de nos futurs besoins en matière de garde des enfants. En janvier 1987, 56,4 p. 100 des mères qui avaient des enfants âgés de moins de trois ans faisaient partie de la population active, comparativement à 32 p. 100 seulement il y a 15 ans. Il serait possible que l'activité professionnelle de l'ensemble des mères augmente au rythme auquel s'est accrue, de 1976 à 1984, celle des mères qui avaient des enfants âgés de six à quinze ans. Dans un tel cas, 73 p. 100 des mères qui ont des enfants âgés de moins de trois ans pourraient être sur le marché du travail d'ici 1996. Évidemment, ces mères n'auront pas toutes besoin de confier en permanence leurs enfants à des garderies, mais beaucoup devront le faire.

Pour remédier à la pénurie de garderies publiques, le Groupe d'étude sur la garde des enfants a proposé au gouvernement, dans son rapport de 1986, d'établir un système de garderies entièrement subventionné dans le cadre de sa politique de planification à long terme. Le Groupe d'étude a également recommandé une foule de mesures à court et à moyen terme pour répondre aux besoins les plus urgents. Il a notamment recommandé de financer 50 p. 100 du coût de la garde des enfants au moyen des deniers publics, l'autre moitié étant assumée par les parents.

Beaucoup considèrent le système de garde entièrement subventionné que préconise le Groupe d'étude Cooke comme un objectif lointain. Son coût, que le Groupe d'étude estime au total à 11,3 milliards de dollars en 2001, a souvent fait obstacle à une étude plus détaillée des avantages concrets qu'il présente. Or, s'il existait un régime subventionné, le gouvernement n'aurait plus à assumer la déduction pour frais de garde

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'enfants, sa part des frais des services de garde relevant du Régime d'assistance publique du Canada, ni les subventions accordées pour la garde des enfants aux parents qui suivent des cours de formation parrainés par Emploi et Immigration Canada. L'accès universel à des services de garde, quels que soient le revenu ou la situation sociale de la famille, pourrait donc se traduire par un coût net inférieur au chiffre cité ci-dessus.

Selon la thèse des auteurs du rapport, en partant d'un système où les parents paieraient une partie des coûts des services et bénéficieraient de programmes améliorés d'avantages sociaux, on pourrait s'acheminer progressivement vers un système de services de garde entièrement subventionné. Mais si, en plus de financer à 50 p. 100 les frais de fonctionnement des services de garde, le gouvernement augmentait sa contribution aux coûts de démarrage et aux subventions accordées aux familles à faible revenu, tout en conservant la déduction pour frais de garde d'enfants prévue par la Loi de l'impôt sur le revenu, il pourrait devoir assumer un coût total de près de 2,9 milliards de dollars. Cette somme serait toutefois réduite d'environ 360 millions de dollars grâce aux nouvelles recettes fiscales obtenues de la façon décrite ci-dessous.

Un système où les parents bénéficieraient de programmes améliorés d'avantages sociaux et prendraient en charge une partie des coûts des services pourrait entraîner la création de 350 000 emplois. En 2001, une fois mis en place le système de services de garde entièrement subventionné, le nombre des emplois créés pourrait dépasser 500 000, ce qui permettrait de récupérer jusqu'à 600 millions de dollars grâce au système fiscal. Par exemple, l'octroi de subventions pour les frais de démarrage des garderies créerait des emplois dans la construction et dans les industries qui fournissent de l'équipement aux garderies. On assisterait également à une forte augmentation du nombre des emplois dans les garderies.

Cette réforme pourrait avoir pour autres répercussions financières une augmentation des salaires des éducateurs en garderie et une réduction des frais payés par les parents, ce qui entraînerait une augmentation des fonds injectés dans l'économie et, par contrecoup, une relance des achats de biens et de services, se traduisant par un renforcement des recettes fiscales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

E. Nécessité de la concertation

La recherche sur la garde des enfants est un phénomène très récent. Vers la fin des années 60, on a entrepris des études pour déterminer si l'on ne risquait pas de porter préjudice au développement des enfants ou à leurs relations avec leurs parents en les séparant quotidiennement de ces derniers dès leur plus jeune âge. Sur les deux points, les auteurs des études ont conclu que chez les enfants bénéficiant de programmes bien adaptés, on observait des résultats au moins aussi bons que chez les enfants élevés dans leur foyer.

Vers le milieu des années 70, les chercheurs ont commencé à comparer les formules de garderie à celles de garde en milieu familial, mais ce n'est que vers la fin de cette décennie et au début des années 80 qu'on a commencé à déterminer l'origine des différences de qualité entre les services de garderie et de garde en milieu familial. La qualité des services de garderie a été évaluée selon sept critères: le ratio enfants-adultes, la taille du groupe, le programme des activités, l'environnement physique (dimensions et densité d'occupation de la garderie), le matériel et l'équipement, la participation des parents, et les qualifications du personnel.

Au Canada, la réglementation concernant les qualifications du personnel est tout à fait insuffisante à l'heure actuelle; il est rare qu'on exige une formation spécialisée des éducateurs, des surveillants ou des cadres des garderies. Il faudrait aussi apporter immédiatement des améliorations à la rémunération et aux conditions de travail des personnes chargées des services de garde. On remarque certes des écarts importants sur ces points selon la situation géographique des garderies et leur mode de gestion, mais il reste que la rémunération des éducateurs en garderie se situe vers le bas de l'échelle des salaires au Canada, bien qu'elle soit encore supérieure à celle accordée aux personnes qui assurent des services agréés de garde en milieu familial. La modicité des salaires, le manque d'avantages sociaux ainsi que les longues heures d'un travail exigeant peuvent aider à expliquer le taux élevé de roulement du personnel et son

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

manque de motivation, qui nuisent considérablement à la qualité des services assurés.

C'est aux services de santé et de bien-être social des provinces et des territoires qu'il incombe de fixer des normes pour les services de garde et de les faire respecter. Cependant, les garderies sont également soumises à un certain nombre de règlements qui relèvent d'autres instances. Ainsi, les normes de formation en pédagogie adaptée à la petite enfance sont généralement définies par les universités ou les collèges qui enseignent cette matière, qui relèvent eux-mêmes des autorités provinciales responsables de l'éducation. La prévention des incendies peut relever des autorités municipales. Quant à la promotion de la qualité des services de garde, elle peut aussi faire intervenir les autorités fédérales, qui peuvent favoriser la formation des éducateurs et la constitution d'associations professionnelles, et organiser des campagnes d'information destinées aux parents.

Finalement, il faudra tenir compte du point de vue des parents. Les critères d'appréciation de la qualité de la garde des enfants devraient comprendre non seulement des considérations d'ordre pratique, comme la fiabilité et les prix abordables, mais également le degré de conformité des soins aux valeurs et aux opinions des parents.

Les composantes d'un système de garde de haute qualité sont complexes et peuvent varier en fonction des caractéristiques socio-économiques des parents et de la société. Il n'en demeure pas moins, d'après les recherches, qu'un bon système de garde peut favoriser le développement social et intellectuel des enfants. En outre, il semble que les relations entre parents et enfants peuvent se renforcer lorsque les enfants bénéficient de bons services de garde. Des études ont également confirmé que la santé physique et le bien-être général des jeunes enfants ne semblent pas se détériorer lorsque ceux-ci bénéficient d'un service de garde qui applique des normes d'hygiène rigoureuses. Néanmoins, les spécialistes reconnaissent la primauté des besoins propres à chaque enfant. La réglementation, notamment en matière de permis d'exploitation, ne saurait suffire à garantir des services parfaits. Comme la situation de chaque famille est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

différente, un enfant s'épanouira dans le milieu de garde le mieux adapté à ses besoins particuliers, que ce soit en garderie ou en milieu familial.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Au niveau fédéral

Depuis la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en 1970, nombre de particuliers et de groupes voués à la promotion des services de garde ont recommandé l'adoption d'une loi nationale sur la garde des enfants qui garantirait des services de garde de haute qualité aux parents canadiens.

Ces réclamations sont formulées avec une insistance croissante, à mesure que la demande de bons services de garde devient pressante; dans l'immédiat, les dispositions manifestement dépassées du Régime d'assistance publique du Canada, adoptées en 1966, assimilent toujours les services de garde des enfants à des services de bien-être social. Le Groupe d'étude Cooke a envisagé la constitution d'un programme national complet de garde des enfants, en formulant des recommandations concernant le rôle du gouvernement fédéral dans sa mise en place. Il semble que le mouvement parlementaire en faveur d'un système de garde plus accessible prenne de l'essor.

On trouvera dans les pages suivantes un exposé des principales initiatives des provinces dans le domaine de la garde des enfants.

B. Provinces et territoires

L'étude de la législation en matière de garde des enfants au Canada porte principalement sur les exigences des provinces et des territoires en matière de permis d'exploitation des garderies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Des prestations provinciales pour la garde des enfants sont octroyées aux familles qui répondent à certains critères. Pour avoir droit à une subvention, il faut qu'une famille dispose d'un revenu inférieur à un seuil fixé par la province ou le territoire. Mais les places dans les services subventionnés de garde sont rares et, en 1983, moins d'une famille admissible sur cinq a pu en obtenir. Actuellement, le Québec reste la seule province où toutes les familles qui ont des frais de garde d'enfants bénéficient d'une forme quelconque d'aide.

Les mesures législatives et réglementaires des provinces concernant la garde des enfants sont énumérées au tableau 2.

C. Rapport du Comité spécial sur la garde des enfants

Le Comité spécial sur la garde des enfants, qui a déposé son rapport le mois dernier, propose un train de mesures qui coûterait 700 millions de dollars pour la garde des enfants. De ce total, 414 millions de dollars serviraient à remplacer la déduction pour frais de garde d'enfants par un nouveau dégrèvement pour frais de garde et à créer un crédit d'impôt remboursable pour l'éducation des enfants.

Selon le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde des enfants, il faudrait dépenser jusqu'à 559 millions de dollars de plus par année en subventions aux parents ainsi qu'en subventions d'immobilisations et de fonctionnement pour les services de garde. Si cette mesure était adoptée, l'aide fédérale consentie pour les services de garde passerait de 317 millions de dollars en 1986 à quelque 900 millions de dollars en 1987, sans compter les autres programmes fédéraux de prestations pour enfants (allocations familiales, crédits d'impôt et exemptions) qui ont représenté 4,8 milliards de dollars en 1986.

Les points saillants des recommandations du comité sont expliqués ci-dessous:

- **un dégrèvement pour frais de garde qui peut atteindre jusqu'à 900 $ par enfant de moins de 14 ans et qui ne sera accordé que sur production des reçus nécessaires. Le maximum par famille serait de 3 600 $ par année.**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette mesure remplacerait l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants de 2 000 $. Elle profiterait à toutes les familles, sauf les très bien nanties;

- un crédit d'impôt remboursable pour les parents qui ont recours à des services de garde non agréés et qui ne peuvent obtenir de reçus. Les parents pourraient demander un remboursement d'impôt de 200 $ pour le premier enfant de moins de six ans, de 100 $ pour le deuxième, et de 50 $ pour chacun des autres enfants;

- une modification de la Loi sur l'assurance-chômage qui changerait les prestations de maternité en prestations de parents et qui permettrait ainsi aux pères de rester à la maison avec l'enfant. Au cours des cinq prochaines années, la période de prestations, qui est actuellement de 15 semaines, passerait à 26 semaines;

- des encouragements fiscaux pour inciter les entreprises à créer des garderies en milieu de travail;

- l'octroi de subventions d'immobilisations pendant une période de trois ans, aux garderies et aux services de garde en milieu familial, subventions égales à 300 $ pour chaque nouvelle place destinée aux enfants d'âge préscolaire, à 200 $ pour celles qui sont réservées aux enfants d'âge scolaire, ainsi qu'un montant supplémentaire de 200 $ accordé pour chaque place destinée aux enfants handicapés de 12 ans ou moins. En outre, le gouvernement fédéral devrait fournir des subventions de fonctionnement égales à 3 $ par jour pour les nourrissons, à 2 $ pour les enfants de trois à cinq ans, à 50 cents pour chaque enfant âgé de 6 à 12 ans, de même qu'un montant supplémentaire de 3 $ qui serait accordé pour chaque enfant handicapé de 12 ans ou moins;

- la réalisation de recherches sur les services de garde pour les enfants autochtones, les enfants des milieux ruraux et ceux qui ont des besoins particuliers;

- la création d'un secrétariat de la garde des enfants au sein du ministère fédéral de la Santé;

- la création de nouveaux centres de formation à l'intention des puériculteurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

LOIS, RÈGLEMENTS ET DIRECTIVES

Terre-Neuve	Day Care and Homemaker Services Act, 1975 Day Care and Homemaker Services Regulations, 1982
Nouveau-Brunswick	Loi sur les services à la famille, 1983 Règlement sur les services de garderie, 1983
Île-du-Prince-Édouard	Child Care Facilities Act, 1973 Child Care Facilities Regulations, 1979 Guidelines to the Regulations for Child Care Facilities Act, 1980
Nouvelle-Écosse	Day Care Act, 1980 Day Care Regulations, 1982
Québec	Loi 77, Loi sur les services de garde à l'enfance, novembre 1980 Règlement sur les services de garde en garderie, 1983
Ontario	Loi sur les garderies, 1980 Règlement de l'Ontario, 1980
Manitoba	Loi sur les garderies d'enfants Manitoba Regulation, 1984
Saskatchewan	Family Services Act, 1972 Day Care Regulations, 1982
Alberta	Social Care Facilities Nursing Act, 1983 Day Care Regulations, 1981, 1983 Administration Manual - Family Day Care
Colombie-Britannique	Community Care Facilities Act, 1982 (refondue) Provincial Child Care Facilities Regulations, 1981 Guaranteed Available Income for Need Act, (GAIN), 1976
Yukon	Day Care Ordinance, 1979 Day Care Regulations, 1980

Source: Hélène Blais-Bates, "Normes régissant la garde d'enfants au Canada", dans La garde des enfants: normes et qualité, Études servant de base au rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, série 3, 1985, p. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

juillet 1966 - Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) étend le partage des frais à des programmes de bien-être social qui permettent d'offrir des services de garde pour les enfants d'assistés sociaux ou de personnes vivant en deçà du seuil de la pauvreté.

7 décembre 1970 - La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada dépose son rapport préconisant l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde, afin d'offrir des services de qualité, accessibles et abordables.

juillet 1972 - Création d'un Centre national d'information sur la garde de jour au ministère de la Santé et du Bien-être social.

mars 1983 - Création de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, qui lance une campagne nationale pour réclamer des subventions fédérales-provinciales de maintien des services, l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde et l'établissement de normes nationales, son objectif étant d'assurer un accès universel à des services de garde de qualité.

août 1984 - Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme publie un document de travail de 125 pages sur les services de garde.

20 novembre 1984 - La Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi dépose son rapport (rapport Abella), qui confirme l'urgence des revendications des femmes sur la question de la garde des enfants.

30 mai 1984 - Le ministre fédéral responsable de la Condition féminine annonce la création d'un Groupe d'étude sur la garde des enfants, formé de quatre membres et dirigé par Mme Katie Cooke.

8 mars 1986 - Le Groupe d'étude sur la garde des enfants dépose son rapport.

mars 1986 -
mars 1987 - Le Comité spécial sur la garde des enfants étudie la question; il doit présenter ses recommandations au plus tard le 30 mars 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

3 mars 1987 - Le ministre de la Santé, Jake Epp, annonce que le gouvernement va dévoiler un nouveau programme national de services de garde au mois de juin.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Blum, Marian, The Day-Care Dilemma, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1983.

Condition féminine Canada, Études servant de base au rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, décembre 1985.
Série 1: Le financement de la garde des enfants; dispositions actuelles (comprend une étude de Christine Blain intitulée "Le financement public de la garde des enfants au Canada").
Série 2: Le financement de la garde des enfants: dispositions futures.
Série 3: La garde des enfants: normes et qualités.
Série 4: La garde des enfants: rôle de l'employeur.
Série 5: La garde des enfants: besoins des parents et des familles.
Série 6: Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada.

Condition féminine Canada, Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1986.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, De meilleurs soins de jour pour nos enfants: nouvelles options, août 1982.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Actuelles: dix ans de recommandations, 1985.

Johnson, Laura et Norma McCormick, La garde d'enfants au Canada: document de travail, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, août 1984.

Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn, Child Care, Family Benefits and Working Parents, New York, Columbia University, 1981.

Santé et Bien-être social Canada, La garde de jour en Scandinavie: Danemark, Suède et Norvège, 1983.

Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada, Centre national d'information sur la garde de jour, Direction générale des programmes des services sociaux, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Stevens, Harvey et Derek Hum, "Contra Cooke: A Mixed Market Approach to Child Care", Options politiques, vol. 7, n° 9, novembre 1986, p. 28-31.

Townson, Monica, Nos enfants en valent la peine: les coûts et les avantages d'un réseau national de services de garde à l'enfance au Canada, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1986.